N° 98-13 au catalogue

LA MESURE DU FAIBLE REVENU ET DE LA PAUVRETÉ AU CANADA : UNE MISE À JOUR

Numéro d'enregistrement du produit 75F0002M

Mai 1998

Maryanne Webber, Division de la statistique du revenu, Statistique Canada

La série des documents de travail sur la Dynamique du revenu et du travail est conçue en vue de communiquer les résultats des études ainsi que les décisions importantes ayant trait au Programme sur la dynamique du revenu et du travail. Elle est une continuation de la Série de documents de recherche de l'EDTR. Ces documents sont disponibles en français et en anglais. Pour obtenir une description sommaire des documents disponibles ou un exemplaire de ces documents, communiquez avec les Services aux clients, Édifice Jean-Talon, 7e étage, section B5, Statistique Canada, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0T6;
par INTERNET: DYNAMIQUE@STATCAN.CA;
par téléphone au (613) 951-7355 ou sans frais au 1-888-297-7355;
ou par télécopieur au (613) 951-3012.

SOMMAIRE

Depuis le début des années 70, Statistique Canada produit des taux de faible revenu, selon une mesure appelée Seuil de faible revenu (SFR). À la fin des années 80, une deuxième mesure appelée Mesure du faible revenu (MFR), a commencé à gagner en popularité pour certains genres d'analyses. Chacune est, par sa conception même, une mesure relative. Statistique Canada a maintenu que ni l'une ni l'autre ne se veut un seuil de pauvreté mais, faute d'autres mesures, elles sont parfois interprétées ainsi.

Il y a actuellement une initiative en cours au Canada, laquelle est parrainée par les ministres des Services sociaux des provinces et des territoires et Développement des ressources humaines Canada, pour la création d'une mesure de la pauvreté, en fonction des besoins, appelée la mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation (PPC). Cette note expose les mesures existantes et résume les faits récents.

106-03945/

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1.	Introduction	1
2.	Seuil de faible revenu (SFR)	1
3.	La mesure du faible revenu (MFR)	4
4.	Tendances récentes des SFR et MFR	5
5.	Tendances de la fréquence des faibles revenus	7
6.	Mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation (PPC)	9
7.	Nouvelles enquêtes et changements de perceptions	10

1. INTRODUCTION

Depuis le début des années 70, Statistique Canada produit des taux de faible revenu, selon une mesure appelée Seuil de faible revenu (SFR). À la fin des années 80, une deuxième mesure appelée Mesure de faible revenu (MFR) a commencé à gagner en popularité pour certains genres d'analyses. Chacune est, par sa conception même, une mesure relative. Statistique Canada a maintenu que ni l'une ni l'autre ne se veut un seuil de pauvreté mais, faute d'autres mesures, elles sont parfois interprétées ainsi.

Ces dernières années, diverses initiatives gouvernementales ont ciblé la pauvreté, et particulièrement la pauvreté des enfants. L'effort le plus récent est l'important programme de la Prestation nationale pour enfants. Le public se demande de plus en plus jusqu'à quel point les mesures existantes permettent de bien suivre l'effet de ces programmes.

Il y a actuellement une initiative en cours au Canada, qui est parrainée par les ministres des Services sociaux des provinces et des territoires et Développement des ressources humaines Canada, pour la création d'une mesure de la pauvreté, en fonction des besoins, appelée la mesure de la pauvreté fondée sur un panier de consommation (PPC). Cette note expose les mesures existantes et résume les faits nouveaux récents.

2. SEUIL DE FAIBLE REVENU (SFR)

Les SFR sont généralement décrits comme le niveau de revenu où une famille a tendance à consacrer une proportion nettement plus grande de son revenu à l'alimentation, au logement et aux vêtements que la famille moyenne. Lors de la création de cette mesure à l'aide des données de l'Enquête de 1959 sur les dépenses des familles, le ménage moyen consacrait 50 % de son revenu avant impôt aux aliments, au logement et aux vêtements. On a ajouté 20 points de pourcentage à ce chiffre, en partant du principe qu'une famille consacrant plus de

70 % de son revenu aux besoins essentiels pourrait être considérée comme dans «des circonstances difficiles». On a alors converti ce seuil de 70 % en un ensemble de seuils de faible revenu variant selon la taille de la famille et celle de la région de résidence. On utilise ces seuils de faible revenu de concert avec l'Enquête sur les finances des consommateurs, qui est l'enquête de Statistique Canada sur le revenu des ménages, afin de suivre les tendances de la population à faible revenu.

Depuis l'introduction des SFR, les dépenses moyennes des ménages pour l'alimentation, le logement et les vêtements sont passées de 50 % du revenu avant impôt à environ 35 %. Depuis 1969, la proportion sous-tendant le calcul du SFR a été révisée quatre fois, en fonction de l'évolution de la moyenne des dépenses des ménages pour l'alimentation, le logement et les vêtements. La plus récente révision de la base remonte à 1992. En plus de cette révision périodique, les SFR sont mis à jour chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation.

On calcule désormais les SFR pour utilisation avec le revenu après impôt ainsi qu'avec le revenu avant impôt. Selon la taille de la famille et celle de la région de résidence, les SFR pour 1996 ont varié de 11 839 $ à 43 634 $ avant impôt et de 9 337 $ à 37 037 $ après impôt (tableaux 1 et 2).

Tableau 1 : Seuils de faible revenu avant impôt, 1996

Taille de la famille	Taille de la région de résidence				
	500 000+	100 000 à 499 999	30 000 à 99 999	Région urbaine <30 000	Région rurale
1	17 132 $	14 694 $	14 591 $	13 577 $	11 839 $
2	21 414 $	18 367 $	18 239 $	16 971 $	14 799 $
3	26 633 $	22 844 $	22 684 $	21 107 $	18 406 $
4	32 238 $	27 651 $	27 459 $	25 551 $	22 279 $
5	36 036 $	30 910 $	30 695 $	28 562 $	24 905 $
6	39 835 $	34 168 $	33 930 $	31 571 $	27 530 $
7 et plus	43 634 $	37 427 $	37 166 $	34 581 $	30 156 $

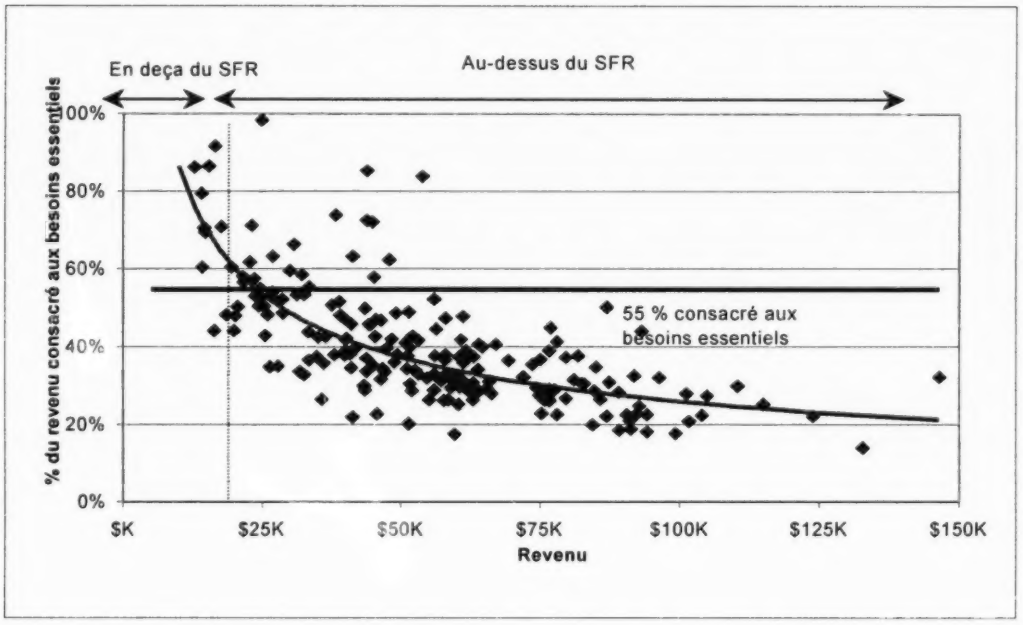
Tableau 2 : Seuils de faible revenu après impôt, 1996

Taille de la famille	Taille de la région de résidence				
	500 000+	100 000 à 499 999	30 000 à 99 999	Région urbaine <30 000	Région rurale
1	14,240 $	11,996 $	11,811 $	10,792 $	9,337 $
2	17,376 $	14,637 $	14,411 $	13,169 $	11,393 $
3	21,977 $	18,513 $	18,227 $	16,656 $	14,410 $
4	27,373 $	23,058 $	22,701 $	20,744 $	17,947 $
5	30,595 $	25,771 $	25,372 $	23,185 $	20,059 $
6	33,816 $	28,484 $	28,044 $	25,627 $	22,172 $
7 et plus	37,037 $	31,198 $	30,714 $	28,067 $	24,285 $

Le graphique 1 illustre comment se calcule un SFR, pour une famille de quatre personnes habitant dans une ville de taille moyenne en 1992. La ligne de 55 % représente la proportion moyenne du revenu consacrée à l'alimentation, au logement et aux vêtements (35 % en 1992, pour l'ensemble des ménages), avec une augmentation de 20 points. Les points qui se trouvent dans le diagramme montrent les pourcentages effectifs du revenu que les familles de quatre personnes dans les villes de taille moyenne consacrent à leurs besoins essentiels, selon l'Enquête de 1992 sur les dépenses des familles. Une ligne de régression est

ajustée sur la distribution et l'intersection de cette courbe et de la ligne de 55 % définit le SFR – en l'occurrence, environ 25 000 $. (La valeur a augmenté depuis ce temps, suite aux corrections annuelles fondées sur l'IPC.)

Graphique 1 : Calcul du SFR pour une famille de quatre personnes dans une ville de 30 000 à 100 000 habitants

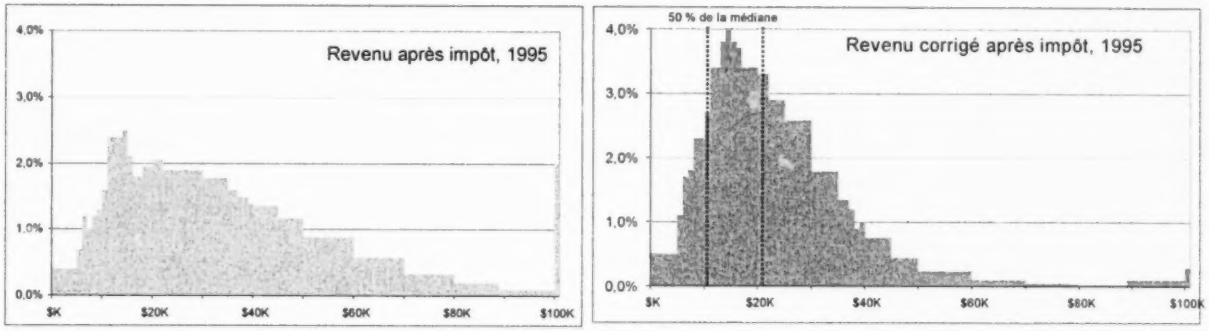


3. LA MESURE DE FAIBLE REVENU (MFR)

La MFR est fixée à 50 % du revenu médian, corrigé de la taille et de la composition de la famille selon une échelle d'équivalence. L'échelle en question utilise un poids de 1 pour le premier membre de la famille et de 0,4 pour le deuxième, quel que soit son âge. Les autres membres de la famille, à partir du troisième, ont un poids de 0,4 s'ils ont 16 ans ou plus et de 0,3 s'ils ont moins de 16 ans. Contrairement au SFR, il n'y a pas de différence de taille de la communauté.

Le graphique 2 montre, à la gauche, la distribution du revenu familial après impôt en 1995, sans correction de la taille de la famille. Le graphique de droite présente la distribution corrigée selon l'échelle d'équivalence. La moitié de la médiane est 10 537 $, ce qui constitue la MFR pour une personne seule. On peut alors calculer les MFR pour différents genres de familles.

Graphique 2 : Calcul de la mesure de faible revenu

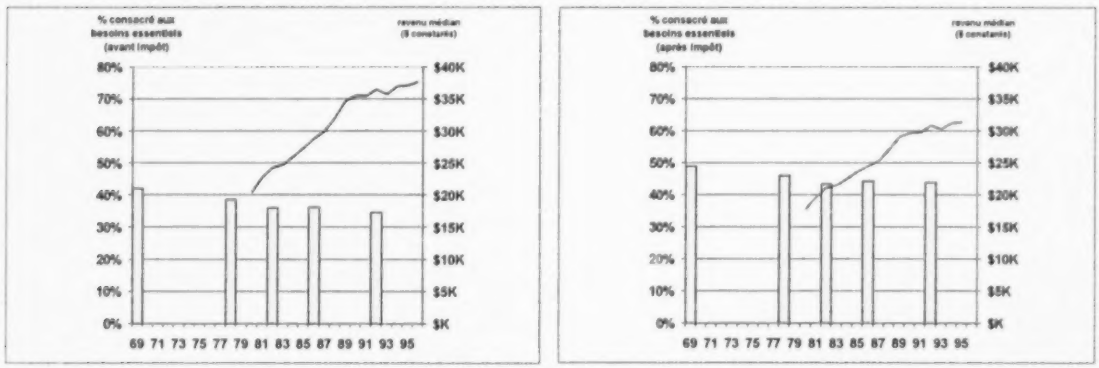


4. TENDANCES RÉCENTES DES SFR ET MFR

Le SFR et la MFR sont l'un et l'autre, par leur conception même, des mesures relatives. Avec l'augmentation des revenus moyens et le recul de la proportion du revenu moyen consacrée aux besoins essentiels, les SFR mesurés en dollars constants ont augmenté au fil du temps (graphique 3). Cela se voit dans les données de revenu avant impôt et après impôt.

Graphique 3 : Revenu médian et proportion du revenu consacrée aux besoins essentiels par le ménage moyen

Avant impôt Après impôt

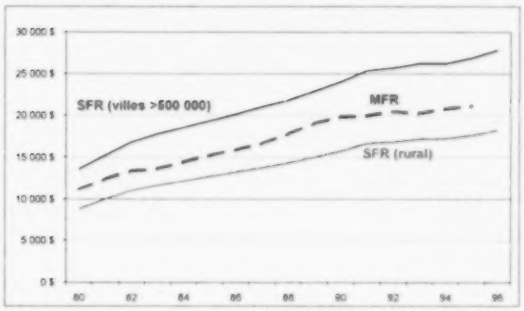


L'effet de l'augmentation du revenu médian a été plus ou moins de doubler les seuils de faible revenu, mesurés en dollars constants, au cours des 15 dernières années. Par exemple, pour une famille de quatre habitants dans une grande ville, le SFR après impôt est passé d'environ 14 000 $ en 1980 à 28 000 $ en 1995. Les comportements sont les mêmes pour les autres tailles de famille.

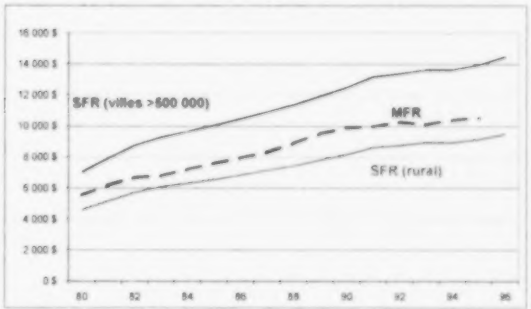
Dans le cas de la MFR, la progression est très semblable. Le graphique 4 montre que la MFR pour une famille de deux adultes et de deux enfants se situe entre les SFR pour les grandes villes et les régions rurales. Cependant, les MFR sont plus voisines des SFR moindres (ruraux) et, en montants absolus, l'écart entre le SFR pour les grandes villes et la MFR s'est quelque peu creusé. Dans le cas des personnes seules – un groupe qui prend de plus en plus d'importance dans la population canadienne – le comportement est essentiellement le même.

Graphique 4. SFR et MFR, après impôt, 1980-1996

Famille de 4



Personnes seules



5. TENDANCES DE LA FRÉQUENCE DES FAIBLES REVENUS

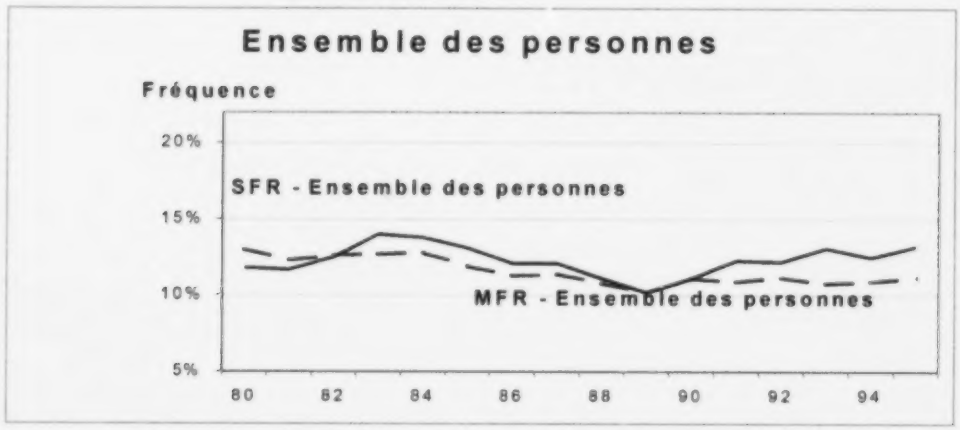
Depuis 1980, la fréquence des faibles revenus après impôt a oscillé entre 10 % et 14 % de la population totale. Cette mesure, qui est fondée sur les personnes de tous âges, considère que la personne est à faible revenu si le revenu total de sa famille est inférieur au SFR (ou à la MFR, selon le cas). Le taux moyen de faible revenu selon la MFR est généralement un peu plus bas. Alors que les tendances fondées sur le SFR et sur la MFR sont semblables, elles semblent diverger dans les années 90 (graphique 5).

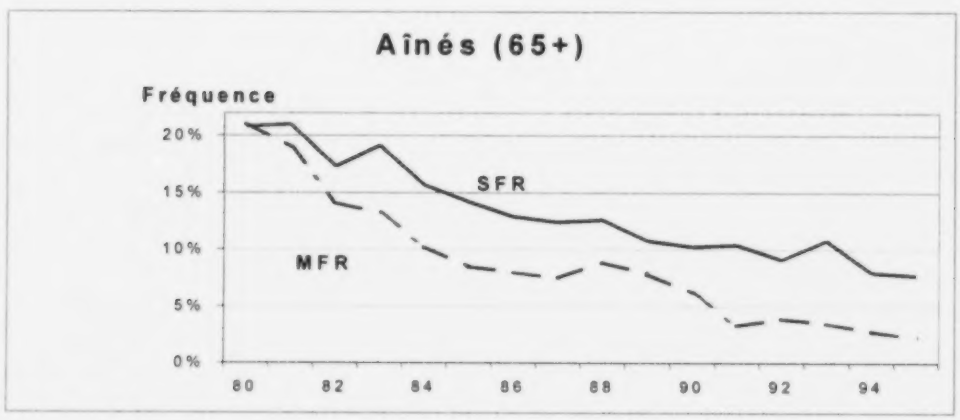
Les tendances varient de façon marquée selon l'âge. Le taux de faible revenu pour les aînés est tombé de plus de 20 % en 1980 à moins de 10 % en 1995. La MFR traduit un recul encore plus net que le SFR. Par contraste, le taux pour les enfants est en progression depuis 1989.

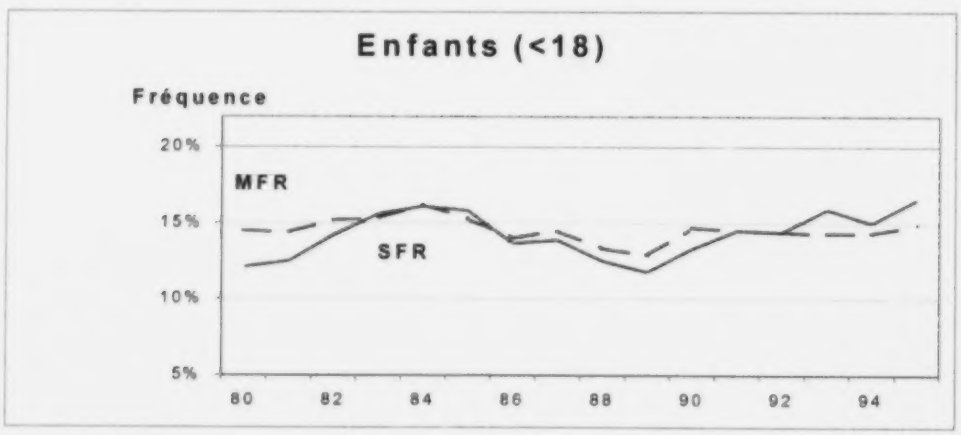
En partie à cause de cette augmentation, et aussi en raison d'un engagement gouvernemental d'éliminer la pauvreté des enfants, les taux de faible revenu et la méthodologie sous-jacente ont grandement reçu l'attention du public. Presque chaque communiqué des résultats relatifs au faible revenu soulève un débat public

sur la mesure même du SFR. En particulier, on craint que le SFR ne soit «trop élevé».

Graphique 5 : Fréquence des faibles revenus fondés sur les SFR et les MFR après impôt, 1980-1995







Certains ont réclamé un débat public sur la façon de mesurer la pauvreté. Du même coup, certains utilisateurs et observateurs ne cachent pas leur inquiétude au sujet du fait que le débat sur la pauvreté s'articule souvent sur les questions de mesure, qui détournent l'attention du phénomène sous-jacent de l'insuffisance du revenu.

Statistique Canada continue de corriger les commentaires des médias selon lesquels les estimations de faible revenu constituent une mesure de la pauvreté. Le Bureau répète souvent que ce n'est pas ce qu'elles sont censées être. Statistique Canada a exposé sa position dans une note adressée l'automne dernier à de nombreux quotidiens qui l'ont publiée. Cette note expliquait que, sans être des seuils de pauvreté, les SFR ont répondu à un besoin utile en mettant en lumière d'importantes tendances comme le fait que les familles monoparentales ont remplacé les aînés comme groupe affichant les plus hauts taux de faible revenu. Le Bureau a maintenu que, sans définition internationalement acceptée de la pauvreté ou une interprétation sanctionnée par les instances politiques de ce que signifie la «pauvreté» en contexte canadien, Statistique Canada ne saurait mesurer la pauvreté. Cependant, si l'on devait établir une définition officielle de la pauvreté, le Bureau s'efforcerait de produire des estimations.

6. MESURE DE LA PAUVRETÉ FONDÉE SUR UN PANIER DE CONSOMMATION (PPC)

Sur cette toile de fond, les gouvernements provinciaux et territoriaux, en collaboration avec Développement des ressources humaines Canada (DRHC), ont lancé une nouvelle initiative. Les ministres des Services sociaux tentent de définir une mesure de la pauvreté qui soit à la fois :

- crédible pour ce qui est de la gravité de la pauvreté
- liée à l'évolution des coûts de la consommation
- facile à comprendre (sans être nécessairement facile à calculer)
- sensible aux différences géographiques.

La méthodologie de cette mesure sera revue par les gouvernements provinciaux et territoriaux et, s'il devait en naître un accord, des estimations de la pauvreté seraient produites.

7. NOUVELLES ENQUÊTES ET CHANGEMENTS DE PERCEPTIONS

En juin 1997, Statistique Canada a publié les premiers résultats longitudinaux de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu. Des tableaux comme ceux qui suivent indiquent les changements importants du revenu. Par exemple, l'enquête montre que 4,4 millions de personnes sont tombées en dessous du seuil de faible revenu en 1993 ou 1994. Sur ce total, un peu plus de la moitié étaient en deça de la ligne de démarcation dans les deux années. En bref, il y a un roulement rapide de la population à faible revenu d'une année à l'autre. Chez ceux qui sont tombés en deça du seuil de faible revenu en 1994, le recul médian du revenu familial a été de 8 200 $. Ceux qui ont dépassé le seuil en 1994 avaient une augmentation médiane de 6 200 $. Ainsi, les déplacements de revenu liés au franchissement du seuil de faible revenu sont importants.

L'étude de l'EDTR a également révélé des changements de composition familiale pour 41 % de l'ensemble des personnes qui ont échappé au faible revenu et pour 28 % de celles qui y sont tombées. En contraste, seulement 15 % de celles qui sont demeurées au-dessus du seuil dans les deux années ont connu un changement de la composition de leur famille. Pour celles qui sont demeurées en deça du seuil dans les deux années, la proportion est encore plus faible, à 11 %. Sont aussi associées au franchissement du seuil la mobilité géographique et les variations considérables du nombre d'heures travaillées par l'ensemble des membres de la famille.

La question ici est que l'avènement de nouveaux renseignements sur la dynamique du revenu pourrait commencer à changer nos perceptions de la

pauvreté et peut-être aussi de sa mesure. Il y a possibilité d'isoler les «toujours pauvres», et de répondre aux besoins de l'expérience d'une courte période d'insuffisance de revenu.

Une enquête-ménages sur l'avoir et les dettes est aussi en voie d'élaboration au Canada. Cette Enquête sur la sécurité financière fera l'objet d'essais en 1998 et entrera en production en 1999. Elle mettra à jour les renseignements recueillis pour la dernière fois en 1984. Les plans actuels prévoient une mise à jour périodique de nos renseignements sur l'avoir et les dettes pour l'avenir, tous les trois ou quatre ans.

On se livre à beaucoup de conjectures sur la mesure de l'évolution du profil des avoirs et des dettes de la population canadienne au cours des 15 dernières années. Cette possibilité de disposer de renseignements à jour sur les avoirs et les dettes peut aussi avoir un impact sur notre perception de la pauvreté et de sa mesure.

Tableau 3 : Personnes tombant sous le seuil de faible revenu et y échappant entre 1993 et 1994*

	1994			
1993	En deça du SFR		Au-dessus du SFR	
	Milliers	%	milliers	%
En deça du SFR	2 286	8,5	846	3,2
Au-dessus du SFR	1,238	4.6	22,492	83.7

* En fonction de l'ensemble des personnes, classées selon le niveau de revenu de la famille

Tableau 4. Personnes classées selon le quintile de revenu dans lequel leur famille se trouvaient en 1993 et en 1994 (répartition en pourcentage)

	Quintile de revenu en 1994				
Quintile de revenu en 1993	1er (bas)	2e	3e	4e	5e (haut)
1er (bas)	14,2	4,3	0,9	0,4	0,2
2e	3,4	11,3	4,0	0,9	0,3
3e	1,0	3,0	11,6	3,9	0,5
4e	0,6	1,1	2,9	12,0	3,4
5e (haut)	0,5	0,5	0,7	2,7	15,6